

A IMUNIDADE DOS LIVROS, JORNAIS E PERIÓDICOS E DO PAPEL DESTINADO À SUA IMPRESSÃO

Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho^(*)

Limitações ao poder de tributar. Interpretação do art. 150, VI, 'd', da Constituição Federal. CD-roms e disquetes. Imunidade restrita a impostos.

A imunidade tributária dos livros, jornais e periódicos e do papel destinado à sua impressão enquadra-se entre uma das limitações do poder de tributar, prevista na alínea *d* do inciso VI do art. 150 da Lei Maior, como corolário mais imediato, no âmbito tributário, dos preceptivos constitucionais que garantem a intangibilidade de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política (art. 5º, VIII), a livre manifestação do pensamento (art. 5º, IV) e da atividade intelectual, artística, científica e da comunicação, independentemente de censura ou licença (art. 5º, IX), e o acesso à informação (art. 5º, XIV), tendo, ainda como supedâneo direto, o disposto nos arts. 206, II; 215; 216, IV e § 3º; 218; e 220, *caput*, §§ 1º, 2º e 6º, todos da Carta Magna de 1988.

Como prelúdio, cabe comentar que o estatuto constitucional do contribuinte fixa a competência tributária, já inclusas nela as limitações do poder de tributar, o que assegura ao administrado o direito e a garantia de só ser tributado de acordo com essa competência. Nesse prisma, o direito e a garantia da imunidade dos livros, jornais e periódicos e do papel destinado à impressão deles comporta interpretação ampla.

Por outro lado, a imunidade em comento, favorecendo certos valores e objetos, não deixa de representar uma limitação à regra geral do poder de tributar, ou seja, significa uma exceção à regra geral do poder dos entes tributantes de instituir impostos. E, sob essa ótica, manda a hermenêutica que se interpretem restritivamente os dispositivos que instituem exceções às regras gerais firmadas pela Constituição.

Dentro desse quadro, a imunidade objetiva em exame deve ser interpretada dentro da amplitude necessária à compreensão do Texto Constitucional, adotando-se a exegese mais consentânea com a finalidade transparente da norma constitucional.

(*) Subprocurador-Geral da Fazenda Nacional. Assessor Especial do Gabinete do Ministro da Fazenda.

Destarte, penso que a interpretação do preceito constitucional que traga uma imunidade tributária comporta a utilização dos métodos gramatical ou literal, histórico, sistemático, teleológico, dos princípios implícitos, excluindo, no entanto, a analogia integrativa; esta última que serve para preencher lacunas deixadas pela norma e que não há, por parte dessa mesma norma, a intenção de abranger casos semelhantes.

A imunidade em foco pertine, apenas, a impostos, como aliás está expresso na norma do art. 150, VI, do Estatuto Político, de modo que não há inconstitucionalidade alguma na exigência, por exemplo, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social sobre o faturamento de empresas jornalísticas ou de editoras, em decorrência da comercialização de jornais e livros.

Espanca qualquer objeção contra essa afirmação a seguinte ementa da augusta Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, exarada por ocasião do julgamento, por unanimidade de votos, do Recurso Extraordinário n. 141.715-3/PE, Relator-Presidente o emérito Ministro *Moreira Alves*, realizado em 18 de abril de 1995:

«*Recurso Extraordinário n. 141.715-3 — Pernambuco*

Recorrente: União Federal

Recorrida: Distribuidora de Edições Pedagógicas Ltda.

Ementa: — Imunidade tributária. Contribuições para o financiamento da seguridade social. Sua natureza jurídica.

— Sendo as contribuições para o Finsocial modalidade de tributo que não se enquadra na de imposto, segundo o entendimento desta Corte em face do sistema tributário da atual Constituição, não estão elas abrangidas pela imunidade tributária prevista no artigo 150, VI, *d*, dessa Carta Magna, porquanto tal imunidade só diz respeito a impostos.

Dessa orientação divergiu o acórdão recorrido.

Recurso extraordinário conhecido e provido»

(pub. in *DJ* de 25/08/95).

A imunidade, aqui, é, proclamadamente, objetiva, tanto pelo fato de a Constituição ter retirado das autoridades tributárias a faculdade de discriminarem, para efeito do reconhecimento ou não da exoneração dos impostos, não autorizando o juízo subjetivo sobre o valor literário, educativo, cultural, informativo da obra, ou sobre a exatidão dos conceitos científicos nela expressos, ressalvadas as que preguem o preconceito religioso, o racismo, a propaganda de guerra, o fracionamento da federação, entre outros conteúdos intolerados pela Superlei, quanto por não se direcionar a pessoa da editora, da empresa jornalística ou da distribuidora de livros, jornais e periódicos, ou da empresa dedicada à industrialização e distribuição do papel destinado à impressão desses bens⁽¹⁾.

Assim, o imposto não pode recair sobre o livro, o jornal e outro periódico de interesse público, nem sobre o papel destinado, exclusivamente, à impressão destes. Importados, não incidem sobre eles o Imposto de Importação, o ICMS e o IPI. Exportados, não incidem sobre eles qualquer imposto. No Brasil, estão exonerados do IPI e do ICMS, que oneram o produto industrializado e a circulação de mercadorias e serviços, e, conforme a

jurisprudência, do ISS em relação à publicidade que vinculam. Todavia, como essa imunidade não é subjetiva, o Imposto de Renda incide sobre os lucros das editoras, empresas jornalísticas, dos fabricantes ou comerciantes de papel etc. e sobre os rendimentos dos autores, livreiros, jornalistas ou proprietários de jornais.

Insta realçar que o objetivo da imunidade do art. 150, inciso VI, alínea *d*, é facilitar, com o barateamento da confecção, edição, impressão e distribuição do livro, do jornal e demais periódicos de interesse público, a divulgação das idéias e do conhecimento, das atividades intelectual, artística, educativa, científica, cultural e da informação independente.

Livros, jornais e periódicos caracterizam-se por serem impressos ou gravados em papel, por quaisquer meios tecnológicos, que tragam, substancialmente, como conteúdo, idéias, conhecimentos, artes, entretenimento, informações, enfim, assuntos do interesse público.

Pergunta-se se estariam abrangidos pela imunidade, diante da informatização e do desenvolvimento tecnológico, as fitas de áudio e audiovisuais gravadas, os *cd-roms* e os disquetes contendo os *softwares*, os *slides*, os programas científicos ou didáticos transmitidos pela televisão, inclusive a cabo, etc., pelo fato de todos atenderem, hodiernamente, à mesma função do livro, do jornal e dos demais periódicos?

Predomina, no meu espírito, a idéia de que não, embora reconhecendo a validade da lição de hermenêutica, a qual recomenda que diante da mesma razão, aplica-se a mesma disposição.

Não nego que sou sensível aos argumentos de que a tendência é a disseminação cada vez maior do uso desses veículos de *multimedia*, que pode mesmo vir, em breve, a substituir completamente as funções dos livros, jornais e periódicos, bem como que o reconhecimento da imunidade, na espécie, contribuiria para a redução dos custos dos novos frutos da moderna tecnologia, ampliando, assim, o âmbito de sua utilização, o que possibilitaria o consumo deles por parte dos segmentos de menor capacidade econômica.

Contudo, além de o Texto Constitucional ter vinculado o livro, o jornal e o periódico, compreendendo, nesses objetos, insumos e instrumentos necessários ao fabrico exclusivo deles, ao papel impresso, todos esses novos veículos de transmissão e difusão de pensamentos, conhecimentos e informações já eram contemporâneos da elaboração da Carta Política promulgada em 5 de outubro de 1988, e no entanto, o preceptivo do art. 150, VI, *d*, não os contemplou, como deixa estreme de dúvida o Professor Ives Gandra da Silva Martins, in *Comentários à Constituição do Brasil — promulgada em 5 de outubro de 1988*, 6º volume, tomo I, São Paulo, Saraiva, 1990, p. 186, *ipsis litteris*:

«A letra *d* do inc. VI reproduz o texto de idêntica redação da Emenda Constitucional n. 1/69, art. 19, III, *d*.

A proposta que levei aos constituintes era mais ampla. Em face da evolução tecnológica dos meios de comunicação e daqueles para edição e transmissão, tinha sugerido, em minha exposição para eles, a incorporação de técnicas audiovisuais.

Os constituintes, todavia, preferiram manter a redação anterior, à evidência, útil para o Brasil do pós-guerra, mas absolutamente insuficiente para o Brasil de hoje.»⁽²⁾

Impede, aqui, colimar, também, o ensinamento da hermenêutica no sentido de que, diante da enfática insuficiência do texto, não cabe cogitar do «*minus dixi quam voluit*», pois onde a Lei Suprema não distingue, não cabe ao exegeta distinguir.

A extensão, para conferir a imunidade para os veículos de topo da atual tecnologia, representaria uma integração analógica, e, como já explicitiei, esta não é apropriada à espécie.

Talvez, o constituinte não tenha pretendido estender a imunidade do livro, jornal e periódico e do papel destinado a sua impressão para o *cd-rom* e o disquete com programas, as fitas de áudio e audiovisuais gravadas etc., pelo fato de julgar que esses modernos meios de divulgação da moderna tecnologia não requeressem tal benefício, pelo fato de serem, em regra, consumidos, apenas, por pessoas de melhor poder aquisitivo, olvidando a conveniência da extensão da imunidade em comento, para a difusão desses novos veículos de veiculação de idéias, conhecimentos e informações.

Fortalece o nosso entendimento o magistério de Aliomar Baleeiro, fonte inigualável de todos os tributaristas pátrios, no seu clássico *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*, 4ª ed. revista, de acordo com a EC n. 1/69 e com o CTN, RJ, Forense, 1974, p. 205, *verbo ad verbum*:

«A Constituição não distingue nem pode o intérprete distinguir os processos tecnológicos de elaboração dos livros jornais e periódicos, embora os vincule ao papel como elemento material de seu fabrico. Isso exclui, parece-nos, os outros processos de comunicações do pensamento, como a radiodifusão, a TV, os aparelhos de ampliação de som, a cinematografia, etc., que não têm por veículo o papel.»

Penso que a solução para o impasse deverá ocorrer por meio de emenda constitucional, a não ser que os juízes e tribunais pátrios venham a abraçar critério jurídico da incidência da imunidade tributária em relação aos *softwares*, fitas de áudio e audiovisuais gravadas etc., mesmo com a atual redação do preceito do art. 150, VI, *d.*⁽³⁾

Os livros, os jornais, os periódicos, e o papel destinado a sua impressão, beneficiados pela não-incidência qualificada, ou não são apenas os produtos acabados, mas envolve todo o processo de produção, incluindo aí o conjunto de serviços, tais como, a redação, a editoração, a composição, a correção e a revisão da obra, insumos que os integram, como pasta, tintas, clichês fotográficos etc., o lugar ou conjunto de lugares oficiais de onde saem os produtos acabados e as máquinas e equipamentos necessários à confecção e à impressão deles.

Nesse sentido é a decisão, por maioria de votos, da Segunda Turma do Excelso Pretório, no julgamento do RE n. 102.141/RJ, Relator para o acórdão o Senhor Ministro Carlos Madeira, a qual permanece atual, visto que a Constituição de 1988 repete a norma que já existia na Carta revogada, razão pela qual peço vênha para transcrever a respectiva ementa:

«Imunidade Tributária. Livro. Constituição, artigo 19, III, alínea d.

Em se tratando de norma constitucional relativa às imunidades tributárias genéricas, admite-se a interpretação ampla, de modo a transparecerem os princípios e postulados nela consagrados.

O livro, como objeto da imunidade tributária, não é apenas o produto acabado, mas o conjunto de serviços que o realiza, desde a redação, até a revisão da obra, sem restrição dos valores que o formam e que a Constituição protege» (pub. in *RTJ* 116/267-273).^{(4) (5)}

Por outro lado, o entendimento jurisprudencial se afirmou no sentido de que, mesmo quando inserida, nos livros, jornais e periódicos, publicidade paga, a imunidade não está prejudicada, abrangendo, também, o ISS em relação a essa publicidade.

A este respeito, trago à colação a ementa do augusto Plenário do STF, decorrente do julgamento, por maioria de votos, do RE n. 87.049/SP, Relator o Senhor Ministro *Cunha Peixoto*, *ipsis litteris*:

«Jornais e periódicos — ISS — Imunidade tributária (Exegese do art. 19, III, d, da Emenda Constitucional n. 1/1969).

A imunidade estabelecida na Constituição é ampla, abrangendo os serviços prestados pela empresa jornalística na transmissão de anúncios e de propaganda.

Recurso Extraordinário não conhecido» (pub. in *RTJ* 87/608-612).^{(6) (7) (8)}

Aliomar Baleeiro leciona:

«Concede-se que os jornais, os periódicos e até mesmo os livros possam conter anúncios, que lhes possibilitem a sobrevivência ou lhes diminuam o preço. Sem a publicidade comercial, os jornais não poderiam custear o volume de informações prestadas ao público, pois, não raro, a venda dum exemplar não cobre sequer, o valor do papel empregado» (ob. cit., p. 205).

Da mesma forma, os folhetos de missa e os anúncios nele inseridos estão beneficiados pela imunidade.

Vale esclarecer que periódicos, para o Texto Constitucional, não representa, apenas, a publicação que aparece a intervalos iguais, haja vista, por exemplo, que revistas existem, como as técnicas ou especializadas, que circulam com periodicidade bastante irregular, dependentes que são dos trabalhos e dos avanços científicos.⁽⁹⁾

Adverta-se que se excluem do merecimento da imunidade os veículos, mesmo impressos em papel e com o formato convencional, que servem, exclusiva ou preponderantemente, a outros fins, que não os alvejados e protegidos pela Constituição, como os calendários, catálogos ou papéis impressos de propaganda mercantil, industrial ou profissional, que as empresas e profissionais imprimem e distribuem, com certa periodicidade, entre os seus servidores, a clientela potencial e o público em geral, não para informá-los, mas para incrementar os negócios, ou a agenda de anotações, que só contém algumas informações, para dar-lhe maior interesse e facilitar-lhe a comercialização.⁽¹⁰⁾

Ressalte-se que o Excelso Supremo Tribunal Federal, afastando a sua jurisprudência inicial, tornou assente a imunidade de listas telefônicas, no que concerne ao ISS, mesmo que nelas haja publicidade paga, diante da sua inegável utilidade pública, posto que, sem elas, é fácil imaginar o quanto extremamente difíceis seriam as comunicações telefônicas, diante do desconhecimento generalizado dos números dos telefones das pessoas.⁽¹¹⁾

Encimo sobre esse tema, dizendo que para o gozo da imunidade comentada, não tem relevância a questão do lucro, objetivo normalmente buscado pelas publicações da iniciativa privada.

- (1) *Ives Gandra da Silva Martins* opina que «as revistas pornográficas não deveriam gozar da imunidade por deletérias a valores familiares que a Constituição preserva no art. 227 inclusive exigindo a proteção do Estado.» E prossegue — «Tendo, pois, tais publicações nitidamente objetivos corrosivos da família, não se justifica que sejam imunes, quando o trabalho digno é tributado». Em nota de rodapé, após transcrever o *caput* do art. 227 da CF («É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão»), arremata: «À evidência, as revistas que são exibidas pelas bancas de jornais não homenageiam nem a dignidade, nem a cultura, nem o respeito à criança e ao adolescente, não se justificando, pois, o benefício da imunidade. O valor menor do mau uso da liberdade de expressão não pode superar o valor maior da preservação da dignidade da família, da criança e do adolescente. Que haja revista, a título de liberdade de expressão, sim. Mas que pagueim impostos seus detentores» (*In Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*, 6º Volume, Tomo I, Saraiva, 1990, pp. 188 e 189).
- (2) Em nota de rodapé, *Ives Gandra Martins* transcreve a redação do artigo B, III, d, do anteprojeto IASP/ABDF: «d) livros, jornais e periódicos e outros veículos de comunicação, inclusive audiovisuais, assim como papel e outros insumos, e atividades relacionadas com a produção e a circulação.» (ob. cit., p. 186).
- (3) A Primeira Turma do egrégio Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento, por unanimidade, do RE n. 39.797-9-SP (R. n. 93.002-9003-7), Relator Sr. Ministro *Garcia Vieira*, em 15 de dezembro de 1993, embora não tenha expressamente tocado na questão da aplicação ou não da imunidade tributária em relação ao *software*, decidiu pela incidência do ISS sobre a exploração econômica de programas de computador, mediante contratos de licença ou cessão, excluída a incidência do ICMS uma vez que referidos programas não se confundem com os seus suportes físicos, não podendo ser considerados mercadorias (pub. in *RSTJ* n. 58/408-413).
- (4) Ao negar acolhida ao pedido formulado no Ag. 138.865-SP, o Senhor Ministro Marco Aurélio ratificou a exata abrangência da norma do art. 150, VI, d, da CF/88, no sentido de que: a imunidade alcança todo o ciclo relativo ao produto final. No final, anota que, «no caso vertente, não se cuida de ampliação, mas de simples exegese que se coaduna com o próprio preceito constitucional». (pub. in *DJ* de 30/9/91, p. 1344).
- (5) Esse, aliás, é o entendimento do Professor e Juiz do TRF da 5ª R. Hugo de Brito Machado, quando ensina: «A imunidade do livro, jornal ou periódico, e do papel destinado a sua impressão, há de ser entendida em sentido finalístico. E o objetivo da imunidade poderia ser frustrado se o legislador pudesse tributar qualquer dos meios indispensáveis à produção dos objetos imunes. Assim, a imunidade, para ser efetiva, abrange todo o material necessário à confecção do livro, do jornal ou do periódico. Não apenas o exemplar deste ou daquele, materialmente considerado, mas o conjunto. Por isto nenhum imposto pode incidir sobre qualquer insumo, ou mesmo sobre qualquer dos instrumentos, ou equipamentos, que sejam destinados exclusivamente à produção desses objetos» (*in Curso de Direito Tributário*, 8ª ed., Malheiros Editores, SP, 1993, p. 196).

A Imunidade dos Livros, Jornais e Periódicos e do Papel Destinado à sua Impressão

- (6) Em seu voto, o Relator para o Acórdão o Senhor Ministro *Cunha Peixoto* ponderou que «nenhum jornal pode viver sem anúncio. Então, se tributarmos os anúncios, tornaremos letra morta o dispositivo constitucional». (in *RTJ*, 87/610).
- (7) A seu turno, nesse julgamento, o Senhor Ministro *Moreira Alves* assim explicitou o seu pensamento: «E essa proteção se dá, no campo tributário, com a imunidade fiscal que se destina, diretamente, a reduzir o custo de produção e comercialização dos livros, jornais e periódicos. Ora, é notório que os jornais somente podem ser vendidos pelos preços por que o são, em virtude de terem a sua manutenção derivada, precipuamente, da propaganda estampada em suas folhas. Não fora isso, e mister seria o encarecimento sensível de seu preço de venda.»
- É, ainda, do Ministro *Moreira Alves* a seguinte colação: «Tem razão, portanto, Nabantino Ramos (*Dicionário do Imposto Sobre Serviços*, obra publicada em colaboração com Vera Damiani Vergueiro, pág. 109) quando escreve: 'Proibida a tributação do todo — que é o exemplar — do jornal — está implicitamente proibida a tributação das partes que o compõem: a parte editorial e a parte ineditorial. Não há dúvida de que o jornal 'serve' aos leitores com informação e opinião, aos anunciantes como publicidade. Mas esse serviço é da natureza do jornal, que a Carta Magna põe a salvo de impostos. Se os jornais são intributáveis, é óbvio que também deve sê-lo as operações que conduzem imediatamente à sua feitura: a publicidade de notícia, de opinião e de publicidade'» (ob. cit., p. 611). (*sic*)
- (8) No mesmo sentido é a decisão unânime da 2ª T. do STF, no julgamento do RE 91.662-SP, rel. p/Ac. Sr. Min. Décio Miranda (pub., in *RTJ* 98/802).
- (9) A 2ª T. do STF, no julgamento do RE 77.867-SP, rel. Sr. Min. Leitão de Abreu, unanimemente, decidiu que a revista de caráter técnico ou especializado, mesmo tratando de assunto de interesse restrito, editada em intervalos de tempo irregulares, se inclui entre os periódicos, a que alude o preceito constitucional (in *RTJ* 72/189).
- (10) A 2ª T. do STF, à unanimidade de votos, decidiu, no RE 87.633-SP, que os calendários comerciais não estão imunes ao ICM, por não constituírem periódicos para os efeitos da imunidade constitucional, pois não se destinam a veicular ou transmitir pensamentos ou idéias (in *RTJ* 81/278).
- (11) Nesse sentido: RE 101.441-RS, rel. Sr. Min. Sydney Sanches in *RTJ* 126/216-257; RE 111.960-SP, rel. Sr. Min. Sydney Sanches in *RTJ* 134/888-902; RE 118.380-SP, rel. Sr. Min. Moreira Alves in *RTJ* 131/1337-1343; RE 120.270-RS, rel. Sr. Min. Octavio Gallotti, in *RTJ* 132/445-448; RE 116.510-RS, rel. Sr. Min. Sydney Sanches, in *RTJ* 133/1307-1311; RE 130.012-RS, rel. Sr. Min. Sepúlveda Pertence, in *RTJ* 146/287; RE 134.071-SP, rel. Sr. Min. Ilmar Galvão, in *DJU* de 30/10/92; RE 116.590-SP, rel. Sr. Min. Ilmar Galvão, in *RTJ* 149/537-539; e RE 104.563-SP, rel. Sr. Min. Néri da Silveira, in *RTJ* 151/235-238.